

### Aliados estratégicos y los límites de la censura: el poder de las leyes para silenciar a la prensa

Salazar Rebolledo, Maria Grisel

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Salazar Rebolledo, M. G. (2019). Aliados estratégicos y los límites de la censura: el poder de las leyes para silenciar a la prensa. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(235), 495-522. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.62643>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***Aliados estratégicos y los límites de la censura: el poder de las leyes para silenciar a la prensa***

### ***Strategic Allies and the Limits of Censorship: The Power of Laws to Silence the Press***

**María Grisel Salazar Rebolledo\***

Recibido: 29 de noviembre de 2017

Aceptado: 13 de marzo de 2018

#### **RESUMEN**

¿En qué medida las leyes contra la difamación pueden afectar los contenidos de la prensa? ¿Qué factores favorecen que la prensa continúe con su labor crítica a pesar de la existencia de esta regulación restrictiva? Este artículo tiene como objetivo explicar las reacciones de la prensa frente al uso de las leyes de desacato como instrumentos de intimidación. Los resultados muestran que la crítica periodística sólo se desincentiva cuando están ausentes determinados actores capaces de fungir como aliados de la prensa, que provean recursos puntuales para resistir los embates de la manipulación. A partir del análisis de una base de datos original sobre el contenido de los principales diarios estatales mexicanos, se muestra que la existencia de un Poder Judicial independiente y una oposición parlamentaria vigorosa son condiciones necesarias para que la prensa crítica sobreviva.

**Palabras clave:** censura; libertad de prensa; medios de comunicación; estudios subnacionales; prensa; autoritarismos locales; México.

#### **ABSTRACT**

What effects do libel laws have over the press? Why do some media remain critical while others do not when facing repressive defamation legislation? This article aims to explain how the local press reacts to legal restrictions. The results show that the chilling effect caused by libel laws is conditioned by the context's particularities: the critical function of the press may persist if strategic allies are present. Leaning on an original dataset on the content of the main Mexican newspapers of each state, it is argued that an independent judiciary and vigorous parliamentary opposition are key factors for the survival of a critical press.

**Keywords:** censorship; freedom of the press; mass media; subnational studies; press; local authoritarianism; Mexico.

\* Programa Periodismo CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México. Correo electrónico: <[maria.salazar@cide.edu](mailto:maria.salazar@cide.edu)>.

## Introducción

¿Qué consecuencias producen las sanciones por delitos contra el honor en los contenidos de la prensa? La utilización y la existencia de instrumentos legales que buscan regular el discurso público es un asunto controvertido. Históricamente, establecer límites a la expresión oral o impresa estaba justificado en tanto el Estado tenía como una de sus funciones sancionar la blasfemia, la obscenidad y la herejía. Toda expresión que se interpretara como contraria al poder divino y a lo que se consideraban los intereses del reino debía ser perseguida y castigada. Con la llegada de las ideas liberales, esta noción se puso seriamente en duda, aunque el debate está lejos de estar resuelto. La tensión entre conceder una libertad de expresión absoluta y la necesidad de castigar las afrentas contra el honor o la reputación ha sustentado la existencia legal de restricciones al discurso.

Las implicaciones de esta tensión recaen de manera muy particular en una de las funciones básicas de la prensa, que es la vigilancia y la difusión de ilícitos e irregularidades cometidas por servidores públicos. Aunque la tendencia mundial apunta a la derogación de las llamadas leyes de desacato por su incompatibilidad con los sistemas más amplios de protección a derechos, lo cierto es que siguen posibilitando que se les blanda como armas contra la función crítica de la prensa. Sufrir sanciones penales o la sola idea de enfrentar una demanda y verse implicado en un largo proceso judicial son poderosos desincentivos para que un periodista decida involucrarse en la investigación y publicación de piezas de denuncia contra funcionarios públicos. Decantarse por la cobertura de otros temas, aligerar el tono de estas piezas u omitir detalles que pudieran provocar represalias legales constituyen actos de autocensura que merman sustancialmente el papel de la prensa como cuarto poder, al producir un efecto de parálisis o de “congelamiento” (para aludir al término en inglés, *chilling effect*), al que se han referido diversos estudios para captar el viraje en los contenidos de un diario, provocado por la intimidación que encierra la amenaza de una demanda por ofender el honor o la reputación de algún funcionario que aparece negativamente retratado en sus páginas (Canes-Wrone y Dorf, 2015; Cook y Heilman, 2013; Festenstein, 2015; Hansen, 2000; Hansen y Moore, 1990; Stanig, 2009; 2015). La utilización desvirtuada del marco normativo para inhibir el ejercicio periodístico crítico constituye una de las estrategias de intimidación más oprobiosas (Hughes y Lawson, 2005; Perkins, 2001), pero, al mismo tiempo, uno de los obstáculos para la libertad de prensa menos explorados.

Los estudios apuntan que el efecto de intimidación es mayor en función de la severidad de las sanciones y es más intenso entre los diarios locales, que padecen mayores amenazas y consecuencias, especialmente en países federales en los que los sistemas de justicia dependen del gobierno subnacional (Hansen y Moore, 1990). Sin embargo, saber de la existencia de este efecto nos dice poco sobre sus dinámicas puntuales. La intuición llevaría a pensar que sanciones más severas o más frecuentes son más efectivas para ahogar la crítica

de los diarios, incluso si éstas fuesen pecuniarias y no penales. Sin embargo, la evidencia no permite concluir si las sanciones son condición suficiente para que el efecto de congelamiento se verifique.

Las incógnitas que despierta la amplia variación en el comportamiento de las prensas justifican la elaboración de una teoría para entender mejor las lógicas de intimidación gubernamental sobre la prensa: ¿por qué en algunos entornos estas estrategias de manipulación sobre la prensa son exitosas y en otros la prensa crítica persiste? Tomando como referencia estudios previos sobre prensa y otros cuerpos de literatura que han analizado el control gubernamental sobre otras instituciones, este artículo busca explicar las variaciones en la reacción de la prensa local frente a las leyes utilizadas para inhibir la publicación de crítica.

El referente empírico que se utiliza en este artículo es la prensa local mexicana. Las agresiones contra los periodistas o el gasto en publicidad gubernamental han dominado el debate sobre los obstáculos que enfrenta la libertad de prensa en México; sin embargo, el efecto de las leyes restrictivas no puede obviarse. Sin negar las consecuencias funestas de la violencia sobre la libertad de prensa o de la colocación de la publicidad oficial como medio para condicionar la línea editorial, aquí nos enfocamos en una estrategia de intervención menos estudiada y menos presente en el debate público, si bien con efectos igual de nocivos para la libertad de prensa.

Desde hace cuando menos una década los delitos contra el honor se han despenalizado en lo nacional, sin embargo, ello no se ha reflejado cabalmente en los marcos regulatorios locales mexicanos, donde el combate al crimen organizado ha llevado a la re-tipificación de estos delitos, con nuevos nombres, o al endurecimiento de las reglas para evitar la divulgación de datos sobre investigaciones en curso (Artículo XIX, 2014; 2015).

Una rápida mirada a las dinámicas de la prensa local en el marco de la intimidación legal lleva a repensar la idea de que penas más severas producen más silencio: algunos estados que poseen códigos penales sumamente restrictivos son también aquéllos en los que la crítica ha sabido abrirse paso entre la intimidación, poniendo en entredicho la idea de la proporcionalidad entre severidad del marco legal y el silencio. En otros estados pasa lo contrario. Por eso, el caso mexicano resulta útil para comprender mejor las variables que pueden condicionar la efectividad de la estrategia de intimidación legal.

### ***El poder de las leyes para producir intimidación***

En el corazón de la democracia liberal yacen las ideas sobre los límites al poder. La función de vigilancia que puede desempeñar la prensa, al denunciar los fallos del gobierno, constituye una de sus contribuciones centrales para contenerlo, haciendo de la prensa un cuarto poder, un contrapeso latente. Desde las disertaciones liberales clásicas de John Stuart Mill (1858) sobre la libertad de prensa hasta su concepción moderna como un mecanismo para

la rendición de cuentas vertical (Schedler, 1999; Smulovitz y Peruzzotti, 2000), la labor de los medios se concibe como un ingrediente esencial para establecer límites al poder (Norris, 2014). La posibilidad de exhibir a los funcionarios que cometen irregularidades o ilícitos, la capacidad de generar agenda y, especialmente, de fungir como catalizador de procesos más amplios de exigencia de responsabilización hace que el periodismo crítico se conciba como “intrínsecamente valioso para la rendición de cuentas” (Norris, 2014: 532), por exponer asuntos que los poderosos “preferirían mantener ocultos” (Waisbord, 2000: xix). Es por ello que, entre todas las funciones de la prensa, la crítica destaca por sus repercusiones para la vida democrática y es la que detona respuestas más notorias entre el círculo en el poder.

Al desplegar estrategias de manipulación, los gobernantes buscan que prevalezca su propia “línea editorial” de la realidad, asegurándose de que exista un flujo constante de mensajes favorables en torno suyo, pero también buscan inhibir la crítica en su contra y clausurar las realidades que les son desfavorables (Schedler, 2013:41; Zaller, 1992).

Dentro del amplio repertorio de estrategias de las que se valen los gobernantes para asfixiar la función crítica de la prensa, la tensión intrínseca que existe entre la libertad de expresión y la protección de la reputación abre un hueco para utilizar de manera distorsionada las leyes, convirtiéndolas en instrumento de intimidación. Pueden citarse numerosos casos de políticos que, a pesar de haber sido democráticamente electos, han iniciado procesos judiciales en contra de periodistas al amparo de estas leyes, que terminan por justificar la persecución de los críticos.

La utilización desvirtuada de las leyes de desacato suele tener una profunda raigambre histórica (Boas, 2012: 19); de hecho, las transiciones a la democracia no garantizan su eliminación (Obijiofor, Murray y Singh, 2016). Aunque necesaria para proteger la reputación de los ciudadanos, la utilización recurrente de las leyes de desacato como estrategia de manipulación las vuelve arma común para amenazar a la prensa crítica. Su poder de intimidación está anclado en la fortaleza del cumplimiento en el pasado; van generando precedentes que se refuerzan a sí mismos con el paso del tiempo, sin que sea necesario endurecer las normas.

La existencia y la aplicación de estas leyes guarda el potencial de generar un poderoso efecto de parálisis y autocensura entre los periodistas. La intimidación que producen basta como instrumento de coerción silenciosa y legalmente justificada para disuadir la práctica de la función crítica del periodismo. Todo ello hace de las leyes de desacato un instrumento muy atractivo para intervenir en la prensa: proporcionan una justificación legal para su aplicación y no conllevan un desgaste político para ponerlos en marcha, pues ya forman parte del repertorio de estrategias para este fin.

Esta lógica perversa, que aquí llamamos “efecto de intimidación” o “efecto de parálisis”, se ha definido como la acción de inhibir el ejercicio de algún derecho constitucional, como la libertad de expresión, utilizando las amenazas o la acción legal.<sup>1</sup> En la doctrina estadou-

<sup>1</sup> Definición de *The Oxford English Dictionary*. La traducción es propia.

nidense, el juez de la Corte Suprema, William J. Brennan, anotó la necesidad de darle a las libertades “el espacio necesario para respirar” y de que la Corte cumpliera con su “deber primordial de aislar a todos los individuos del efecto intimidatorio para el ejercicio de las libertades” (Suprema Corte de Estados Unidos, 1967).

La aplicabilidad impersonal de las leyes produce que el efecto de intimidación sea de alcances extendidos; es decir, cuando se les ha utilizado para sancionar a un actor, sus efectos recaen también en terceros, que se pueden sentir en riesgo de caer en el mismo supuesto jurídico, minando la libre expresión entendida como bien público y no sólo como una prerrogativa particular (Canes-Wrone y Dorf, 2015: 1096; Hansen y Moore, 1990: 92). Así, la autocensura que producen estas normas socava profundamente una de las condiciones básicas para la existencia de una democracia liberal: “la capacidad de los ciudadanos de dialogar, de confrontar al poder y de expresarse libremente” (Festenstein, 2015: 2). En pocas palabras, contaminan el espacio de la esfera pública (Bohman, 2010: 434).

El efecto de intimidación no sólo se desata por la posibilidad de las sanciones penales, sino también por el riesgo de verse involucrado en un proceso legal, que es costoso de suyo. La erogación económica necesaria para enfrentar un litigio, aunada al desgaste personal que implica acudir a los tribunales y el tiempo que se debe destinar a ello (como un costo hundido que va en detrimento directo de la labor periodística) resultan altamente onerosos para un periodista. La evidencia muestra, además, que incluso en democracias avanzadas, la posibilidad de que el juicio se resuelva en contra del periodista crítico tiene “impactos dramáticos”, especialmente para periódicos pequeños que inmediatamente optarán por el retraimiento y la autocensura (Hansen y Moore, 1990: 91).

Estos efectos no sólo se han advertido desde la doctrina estadounidense. En el ámbito internacional, la existencia de estas leyes se ha declarado incompatible con los sistemas más amplios de protección a los derechos, y organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han establecido que los funcionarios y aspirantes a cargos públicos y toda persona que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público deben estar sujetos a un escrutinio mayor y más riguroso que los particulares por la labor que desempeñan, y “se encuentran frente a un umbral menor protección en cuanto a su privacidad y honor”. Las leyes sobre desacato tampoco pueden justificarse alegando la preservación del bien público, por contravenir el principio de que “una democracia que funciona adecuadamente constituye la mayor garantía de orden público” (CIDH, 1994: 209).

Además, bajo la estrategia de intimidación legal, la aplicación de la ley suele ser selectiva: cuando el blanco de las críticas es algún miembro del gobierno, las consecuencias serán inclementes, pero cuando los dardos apuntan hacia actores de la oposición, los jueces pueden pasar por alto el suceso (Hallin y Papathanassopoulos, 2002).

## ***Una teoría sobre los límites de la intimidación legal como estrategia para manipular a la prensa***

¿Qué factores afectan los contenidos de la prensa? Algunos autores han señalado a la liberalización económica o política como elementos contextuales que limitan la intervención de los gobiernos sobre la prensa y, por tanto, abren espacio para la vigilancia sin represalia (Guerrero, 2009; Lawson, 2002). Sin embargo, los grandes cambios nacionales no alcanzan a dar cuenta de las variaciones locales, donde por lo general se atestiguan con más intensidad las estrategias de manipulación sobre la prensa. Otra propuesta, planteada por Hughes (2006), considera que la interacción entre macroprocesos nacionales (liberalización política y económica) y microprocesos organizacionales al interior de las redacciones propicia cambios en el periodismo. Pero esta explicación, que resulta atractiva por negar la visión de la prensa como actor unitario, tampoco es contundente, porque omite considerar las dinámicas que pueden establecerse entre la prensa, como agente político y no como ente pasivo, y otros actores del entorno. Lo cierto es que la prensa no sólo no es un actor homogéneo en términos de recursos organizacionales, sino que además posee distintas capacidades de resistencia frente a los intentos de manipulación.

Dentro de los trabajos que se han ocupado de entender los efectos específicos de las leyes de desacato sobre la prensa subnacional, Hansen y Moore (1990) encontraron, a partir de entrevistas a editores de periódicos locales estadounidenses, que la gran mayoría de las demandas por difamación se dirigen contra diarios pequeños, que generalmente no disponen de recursos suficientes para emprender una defensa legal agresiva. Para estos diarios enfrentar un juicio por difamación equivale a recibir una sentencia de cierre inminente. “La sola posibilidad de enfrentar un juicio por difamación genera un efecto intimidatorio entre los periódicos [que es] significativamente más alto en quienes han sido amenazados al menos una vez” (Hansen y Moore, 1990: 94). Sin embargo, al estar basado en entrevistas, el estudio no permite conocer el impacto preciso sobre contenidos y tampoco es posible hacer un contraste sistemático entre distintos entornos, dado que se concentra en un solo estado.

En su estudio sobre la prensa local mexicana, Stanig (2015) demostró que la existencia de sanciones contra la difamación debilita la aparición de denuncias por corrupción pública en las páginas de los periódicos locales. Específicamente, en aquellos estados que contemplan un mayor número de años en prisión por delitos de difamación se “pierde” hasta un artículo crítico al día (Stanig, 2015: 17). La explicación del autor, aunque es bastante intuitiva –a mayor severidad de las leyes, menos notas denunciando corrupción–, tampoco resulta del todo satisfactoria, pues la linealidad que se asume entre mayores sanciones y menor crítica no alcanza a explicar por qué hay periodistas dispuestos a desafiar con su crítica estas leyes represivas. Asimismo, Stanig sólo analiza la consignación formal de las sanciones, sin considerar si éstas se han aplicado o no recientemente. Si bien la existencia de las



sanciones opera como elemento disuasorio, es su aplicación, sin lugar a dudas, lo que provocaría un efecto mayor de intimidación sobre el gremio extendido.

En ocasiones, la intimidación legal puede ser efectiva para contener la crítica, pero, en otras, la manipulación no logra su intención. No basta con mirar la severidad de las sanciones contempladas por difamación para adelantar la reacción de la prensa, que no puede concebirse simplemente como objeto pasivo de control, sino que debe verse como un actor con capacidad de agencia propia, inserto en un entramado más amplio de actores y recursos. Así, no es posible predecir los efectos específicos de determinada ley restrictiva sobre los contenidos de la prensa sin tener en cuenta variables adicionales, lo que lleva a pensar que la efectividad de la manipulación no es lineal, sino relativa a los contextos particulares; es una jugada que depende de los cálculos, los recursos y la habilidad de la prensa, pero también de las características de otros actores presentes que pueden imponer costos u obstaculizar las estrategias, o bien facilitarlas.

Los distintos efectos que logran las estrategias de manipulación sobre la prensa nos obligan a mirar más de cerca los escenarios amplios en los que éstas se despliegan sobre los medios, los cuales, como cualquiera de las otras arenas que se busca controlar (electoral o institucional), están en relación con otros actores que modifican, con sus reacciones, los resultados de estrategias similares (Gartner y Regan, 1996: 276). La manipulación es un juego que se desdobra de manera distinta ante distintas configuraciones contextuales de actores.

Más allá de la suposición lineal de que mayores amenazas producen mayor sumisión en la prensa, la literatura que ha estudiado los límites y los efectos de las estrategias para manipular otras instituciones (i.e., las reglas electorales, congresos u órganos judiciales) nos da pistas para explorar las diferencias que llevan a un escenario o a otro.

Varios autores que han estudiado las estrategias de manipulación de los poderes ejecutivos, actores clave para la concentración del poder y ejes de los balances de poder, coinciden en señalar la relevancia de determinados agentes que, con sus reacciones, pueden afectar la efectividad de aquellas estrategias que se proponen controlar a otras instituciones. En su análisis sobre el uso de la represión para sofocar movimientos que amenazan al *statu quo*, Gartner y Regan (1996) señalan a la comunidad internacional, jueces independientes, empresarios, grupos sociales o de oposición como actores que pueden imponer sanciones políticas y económicas al represor. De igual forma, varios estudios sobre los efectos de los embates de los ejecutivos sobre las cortes supremas señalan a organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de litigio o partidos de oposición como actores que pueden constituirse en “aliados” de las instituciones judiciales, documentando abusos, iniciando litigios independientes o manifestando públicamente su desaprobación ante la represión que las cortes han padecido (Helmke y Staton, 2010; Moustafa, 2007; 2008; Vanberg, 2005). Por su parte, Helmke y Staton (2010) acuden a la noción de “*public backlashes*”, retomando una noción propuesta por Vanberg (2005) para explicar las situaciones en las que las cortes están dis-



puestas a desafiar las políticas de los poderes ejecutivos con el sentido de sus decisiones. Estos autores señalan que sólo cuando existe una probabilidad lo suficientemente alta de generar estas “reacciones adversas”,<sup>2</sup> la Corte se atreve a anular las políticas del Ejecutivo porque en esas situaciones la intervención de terceros actores hace que ejecutar estrategias de castigo se vuelva muy costoso para el gobierno.

Los estudios anteriores coinciden en advertir que los intentos de manipulación implican enfrentar elementos contextuales que afectan considerablemente el resultado final; y aunque el estudio de estas interacciones no se ha trasladado a las que existen entre prensa y poder, constituyen un recurso de gran utilidad para realizar un análisis homólogo. La prensa, como las cortes o los activistas, puede constituir un actor que rete la visión predominante del Ejecutivo, impugnando con crítica y denuncia sus decisiones de política. Aunque las relaciones entre los gobernantes y la prensa son menos institucionalizadas que las que ocurren entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, la noción es útil para mostrar que los gobernantes pueden incluir en sus cálculos la posibilidad de desatar reacciones desfavorables en otras esferas por buscar “desarmar” a un actor, ya sea capturando a los medios o purgando a las cortes.

Los aliados estratégicos, al desempeñarse como contrapesos del poder, como aliados de la prensa o como interesados en la publicación de crítica, reaccionan a los intentos del gobernante de acallar los contenidos incómodos, minando su efectividad. Su presencia o ausencia distingue los contextos relevantes sobre los que se ejerce el control.

El nivel de crítica que publican los periódicos puede concebirse como el resultado de un juego estratégico que se tiende entre el gobernante y la prensa. Es la reacción de la prensa ante la acción previa del gobernante, que deja de concebirse como sujeto pasivo de control. El nivel de crítica que efectivamente vemos es una buena forma para aproximarnos a medir el grado de éxito de las estrategias del gobernante (Stanig, 2015), en la medida de los recursos propios de la prensa y su interacción con otros actores políticos.

¿En qué circunstancias la prensa se atreve a desafiar la intimidación ejercida por las leyes contra la difamación? Siguiendo con la propuesta teórica que se plantea en esta investigación, la respuesta reside en la presencia de los actores que se desempeñan como aliados de la prensa, proveyendo, con sus reacciones, algún tipo de respaldo institucional o social que la animan a sortear los controles. La prensa resistirá la manipulación del gobernante siempre y cuando estén presentes los agentes específicos capaces de generar reacciones de denuncia o respaldo en contra de la estrategia que enfrenta la prensa. Sin ellos, aunque haya otros aliados presentes, es muy posible que las estrategias de control sean efectivas en su intento de acallar la crítica.

<sup>2</sup> El término “reacciones adversas” hace referencia al mencionado término *public backlashes* utilizado para referirse a las respuestas que se generan entre los diferentes actores públicos las situaciones de confrontación entre las cortes y los ejecutivos (Helmke y Staton, 2010).

Estudios previos han subrayado la importancia de los contrapesos políticos para limitar los controles gubernamentales sobre la prensa. Stein y Kellam (2015), por ejemplo, han probado, entre otras variables, el efecto de las restricciones legislativas y judiciales sobre la libertad de prensa en América Latina, según el indicador global de *Freedom House*. Aunque la propuesta de esta investigación se relaciona con esta idea, Stein y Kellam conciben a las otras ramas de gobierno como elementos que insertan mayores restricciones institucionales sobre los ejecutivos, limitándolos para desplegar su repertorio de estrategias de manipulación. En cambio, la teoría de aliados estratégicos se diferencia de esta propuesta en tres aspectos: primero, como se ha dicho, niega que la prensa sea un objeto pasivo de manipulación, sino que la concibe como un actor con recursos y aliados propios, y con poder de agencia; segundo, se interesa en el efecto que insertan los actores, no sólo como restricciones, sino también como proveedores potenciales de recursos que ayuden a la prensa a sortear la manipulación y hacer sobrevivir la crítica y, tercero, la propuesta teórica subraya las modificaciones contextuales que de manera conjunta pueden realizar estos actores, por la forma en la que diferencian los ambientes en los que se desempeña la prensa y no por los efectos que de manera independiente ejercen sobre la fuente de la manipulación. En ese sentido, se asume que las interacciones entre los propios aliados estratégicos son fundamentales para destrabar las estrategias de manipulación. Para el caso específico de la intimidación legal se propone que cuando en el Estado coexisten un Poder Judicial independiente y un Poder Legislativo plural, las reacciones de apoyo hacia la prensa son más intensas, por lo que, cuando estos actores están presentes, es más probable encontrar crítica en la prensa, aun si permanecen vigentes marcos legales restrictivos.

La razón por la que se hace referencia a estos dos actores, en términos de suficiencia y necesidad, es porque la existencia de un Poder Judicial independiente no basta para que la prensa sortee la intimidación legal. Jueces más independientes podrían resolver los casos de manera más favorable a la libertad de prensa, pero su margen de interpretación siempre estará acotado por el marco jurídico impuesto. En ese sentido, es más fácil que la estrategia de manipulación pierda efectividad cuando se cuestiona el propio instrumento a través del que se ejerce el control sobre la prensa, a saber, las leyes. Es por ello que la visibilidad y el apoyo institucional que puede ofrecer la oposición parlamentaria es fundamental para destrabar un marco jurídico represivo. Por ejemplo, es posible que jueces y legisladores cuestionen la vigencia del marco jurídico, desempeñándose como aliados de la prensa, al denunciar el uso restrictivo y selectivo que se le está dando, para proponer modificaciones o, abiertamente, la derogación de las sanciones contra los delitos de desacato.

Siguiendo el argumento de Ríos (2007) para el nivel federal, aunque los jueces tengan aseguradas sus condiciones de independencia en lo formal, sólo desafiarán al Poder Ejecutivo en sus decisiones cuando se desenvuelvan en un entorno de mayor fragmentación política, que disminuya el riesgo de que los propios jueces sufran consecuencias (como perder el

empleo o ser involucrados en juicios políticos). Así, aunque se hayan sentenciado periodistas en el pasado, los cambios en la composición de los congresos pueden interactuar con la independencia formal de los poderes judiciales, detonando reacciones adversas con incidencias claras para el gobernador: que los procesos escalen a instancias judiciales o que se pongan abiertamente en entredicho las estrategias legales de control sobre la prensa local. El contrapeso clave para detonar estas estrategias es, precisamente, la presencia simultánea de poderes judiciales formalmente independientes con congresos estatales dominados por la oposición política. Sólo la presencia concurrente de estos dos elementos detona reacciones adversas capaces de minar la efectividad del control por intimidación legal; las demás respuestas serán demasiado difusas o de una incidencia demasiado baja. La intimidación legal es en última instancia la manipulación del marco jurídico para hacer de la censura algo perfectamente válido; es una disputa que se establece *dentro* de las reglas, pero también *por* las reglas (Tsebelis, 1990), para construir el escenario que permita el mayor grado de control sobre la prensa. Es por ello imposible excluir del juego a los legisladores. La intimidación legal, al estar anclada precisamente en el marco jurídico y al suponer un castigo penal para los periodistas críticos, implica controles más férreos, más difíciles de obstaculizar y destrabar, por lo que minar su efectividad requiere de una red más densa de aliados.

Sabemos que la crítica genera costos al gobernante retratado. Ser exhibido por fracasos de política pública, irregularidades cometidas en su gestión, actos personales escandalosos o abiertamente ilícitos siempre resulta en un golpe político que en última instancia afecta su carrera y sus aspiraciones. La función crítica de la prensa es incómoda e indeseable para los gobernantes precisamente porque implica costos asociados, como una rama de poder más que ejerce funciones de vigilancia y denuncia (Norris, 2014). Es por ello que, cuando los gobernantes buscan intervenir en la prensa, su objetivo primordial es inhibir la función de “perro guardián”, manifiesta en la publicación de notas críticas. Sin embargo, aunque al ejercer la manipulación se busca evitar el costo de la exhibición pública, aquella no es gratuita ni siquiera para el gobernante más autoritario: acceder y movilizar recursos, negociar con otros actores de gobierno o con el mismo diario, tener respaldos para ejecutar la intimidación, son acciones que implican costos directos.

Ahora bien, desafiar el efecto de intimidación legal sería ocioso si ejercer la crítica no generara algún beneficio para el diario. Diversos estudios sostienen que la denuncia, especialmente si es llamativa y si ocupa los espacios principales de los diarios, incrementa la venta de ejemplares (Greenslade, 2007; Schudson, 2003: 100 y ss.). Hay, además, evidencia de que los lectores esperan encontrar reportajes críticos y de denuncia en los diarios; es el contenido que se ajusta mejor a las expectativas sobre la función de la prensa (Jebril, 2013: 2-4).

Pero además de los incentivos comerciales, la publicación de ese tipo de piezas está ligada con la “razón de ser” de los diarios. Por un lado, aumenta su prestigio profesional, en tanto la denuncia esté basada en investigaciones propias (Lawson, 2002: 152-155; Waisbord,

2000), y los posiciona como publicaciones serias y objetivas. Por otro lado, la divulgación de información crítica está relacionada con el ejercicio de su función como contrapeso democrático. Dificilmente la simple tarea informativa puede completar la función del periodismo en las democracias: la labor del “perro guardián”, ejercida a través de las piezas de investigación y denuncia, yace en el corazón del periodismo, especialmente en los países con democracias en consolidación (Norris, 2014: 530; Waisbord, 2000). Así, practicar este tipo de periodismo supone una satisfacción profesional adicional. Hay una orientación casi natural a articular las piezas periodísticas en torno a algo que denunciar.

Pero, como es de suponerse, criticar no está exento de costos para el diario; las denuncias son lo que desata la ira del gobernante y son las que llevan a las represalias. Hablando de leyes sobre desacato, un diario puede arriesgarse a enfrentar consecuencias legales, que sus periodistas sean multados, incluso encarcelados. Sin embargo, como se dijo antes, la sola contratación de un abogado defensor que les ayude a sortear el juicio puede provocar la quiebra financiera de los diarios más pequeños, por no hablar del desgaste económico personal cuando la demanda se dirige contra un periodista en particular, o del costo en tiempo invertido en atender el proceso, que imposibilita realizar las propias funciones periodísticas.

Además, se considera la idea de que en algunos escenarios están presentes los agentes de reacciones adversas, capaces de funcionar como aliados de los diarios, interviniendo directa o indirectamente en las relaciones de control para amortiguar los golpes y limitar la efectividad del control, al prestar recursos propios (i.e., litigantes independientes o *amicus curiae*), iniciar procesos institucionales o manifestarse a favor de los diarios. Donde están presentes estos actores con capacidad de generar reacciones adversas al gobernante, los diarios tienen una ganancia adicional, que captura el apoyo brindado por los aliados para resistir la crítica y también otras ganancias, como la visibilidad que adquieren los diarios que son respaldados y continúan con su labor crítica.

La propuesta es que cada uno de estos dos contextos, con aliados y sin aliados, produce resultados distintos. En un medio en el que no hay aliados que amortigüen el rigor de la manipulación, el diario opta por la autocensura; es decir, el efecto de intimidación se hace visible. Al optar por la autocensura, el diario no obtiene prestigio profesional, pero tampoco incurre en los costos que el gobernante es capaz de hacerle padecer mediante la manipulación. Esta postura, conservadora y adversa al riesgo, es la alternativa más racional en contextos en los que no existen actores capaces de actuar como aliados de los diarios y en los que los gobernantes tienen acceso fácil a los recursos de control.

Si se piensa en cambio en lo que sucede cuando se cuenta con aliados capaces de producir reacciones adversas, el resultado es radicalmente distinto. A diferencia de lo que ocurría en el primer escenario, en contextos con aliados el diario enfrenta menores costos cuando es reprimido por criticar; su presencia permite amortiguar el efecto de la manipulación,

interviniendo directa o indirectamente con acciones que dan soporte al diario (financiamiento, litigio independiente, manifestaciones, protestas, etc.).

La siguiente sección estará dedicada a contrastar ambas situaciones con los datos empíricos que ofrece el panorama estatal en México de las relaciones entre prensa y gobernantes (Salazar, 2018).

### ***La intimidación legal y la prensa en los estados mexicanos***

El principal instrumento de intimidación legal contra la prensa local mexicana lo constituye la criminalización de la crítica, al incluir los delitos contra el honor o la reputación en los códigos penales o civiles. A pesar de la despenalización de éstos a nivel federal en 2007 y la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en 2011, que estableció que “todas las normas relativas a derechos humanos se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales” (CNDH, 2016: 19), los códigos penales de 21 estados contemplaban sanciones por difamación, calumnia o injuria, en el periodo de estudio (2011-2013).<sup>3</sup> Así, Edison Lanza, relator especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se ha referido a ésta como “una reforma que quedó a medio camino” (Lanza, 2016), por fallar en garantizar la misma protección a la libre expresión en todo el territorio mexicano. Además de la permanencia de los delitos contra el honor en los diversos códigos estatales, ninguno de ellos los equilibra con disposiciones sobre malicia efectiva, lo que deja aún más vulnerables a los periodistas críticos.

También hay que considerar que existen marcadas diferencias en la forma como se tipifican estos delitos en los códigos penales de los 31 estados mexicanos, abriendo la puerta a muchas incertidumbres. Tómese la categoría amplia de los “delitos contra la reputación y la dignidad de las personas” cuya definición abarca:

[...] aquellos delitos en que el responsable hace manifestaciones públicas que afectan el honor y el buen nombre de las personas, mediante la imputación de hechos falsos, o la publicación de algunos verdaderos que no debieran haber sido del dominio público (INEGI, 2012).

Bajo esta clasificación se incluyen los delitos de calumnia, injuria y difamación (o sus equivalentes estatales), que anteriormente se codificaban por separado en estas estadísticas judiciales.

<sup>3</sup> Las sanciones aplicadas varían en cada entidad, según el código penal vigente, pero en general se refieren a multas, aunque destacan las penas de hasta seis años de prisión por el delito de calumnia, que estipulaba Baja California Sur, y de hasta diez años si se acumulan las contempladas para quien cometiera los tres delitos en Nuevo León.

En el siguiente cuadro pueden verse las sanciones que establecen los códigos penales estatales para los delitos contra la reputación de las personas.

**Cuadro 1**  
 Penas acumuladas por delitos de difamación, injuria y/o calumnia

	Entidad	Pena máxima de años en prisión (acumulada)	Multa económica máxima en días multa (acumulada)**
1	Baja California	4	200
2	Baja California Sur	9	350
3	Campeche	5	500***
4	Colima	8	110
5	Durango	6 meses	35
6	Guanajuato	4	240
7	Hidalgo	4	200
8	Jalisco*	0	0
9	México	8	235
10	Nayarit	5	40***
11	Nuevo León	10	1520
12	Puebla*	0	0
13	San Luis Potosí*	4	80***
14	Sinaloa*	0	0
15	Sonora	5	350
16	Tabasco	6	400
17	Tamaulipas	0	0
18	Tlaxcala	8	70***
19	Veracruz*	0	0
20	Yucatán	6	420
21	Zacatecas	7	35

Fuente: códigos penales estatales, revisados hasta 2015.

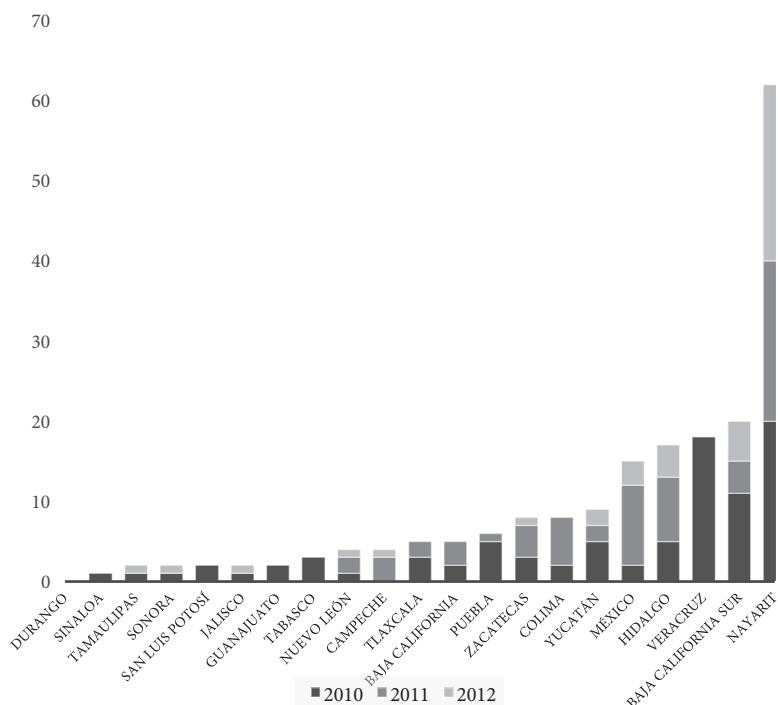
\* Estos estados derogaron los delitos en 2011.

\*\* El artículo 29 del Código Penal Federal establece que un día multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de cometer el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos. El límite inferior del día multa es el equivalente al salario mínimo diario vigente en el lugar donde se consumó el delito.

\*\*\* Estos estados especifican los días de salario mínimo como unidad de medida para calcular el monto de la multa.

Si bien las sanciones consignadas en los códigos representan un primer acercamiento al grado de represión que se puede ejercer desde las normas en contra de la crítica periodística, consideramos que un criterio más preciso para medir el grado de intimidación legal es la aplicación efectiva de estas sanciones. La “represión de hecho” representa la intimidación legal en acción, no sólo el reflejo de un marco jurídico heredado, creado por gobiernos anteriores por sus propias razones y cálculos de control. Es la evidencia de la acción y la reacción, del miedo puesto en marcha. Como señala Stanig (2015: 2), los escenarios con completa libertad de prensa se parecen a los escenarios en los que reina la absoluta intimidación: en ninguno de los dos vemos que haya sanciones, aunque las razones sean opuestas. En el primero, los periodistas están *protegidos* por la ley para publicar sin temor a represalias investigaciones críticas; en el segundo, están tan *intimidados* por la propia ley que ningún periodista sufre sanciones. El temor a la represión es tan alto que nadie se atreve al desafío, pero entre esos dos puntos hay un amplio abanico de variaciones en la interacción entre prensa y poder.

**Gráfico 1**  
 Sentenciados por delitos contra la reputación



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2012).



Si se toma el número de sentenciados por “delitos contra la reputación de las personas”, según lo clasifican las estadísticas judiciales en materia penal que integra el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),<sup>4</sup> las cifras se distribuyen según lo muestra el gráfico 2.<sup>5</sup> Los datos oscilan entre 0 y 22 sentenciados por año, destacando, en términos negativos, el caso de Nayarit, donde en promedio se presentaron 20 casos anuales durante el periodo analizado. En el otro extremo está Durango, en donde, a pesar de continuar penalizado el delito de injuria, no se registraron sentenciados. El resto de casos nulos corresponde a estados en los que ninguno de los delitos contra la reputación está sancionado por los códigos penales.

Ahora bien, para analizar empíricamente los efectos que producen las leyes estatales de desacato sobre la prensa mexicana es necesario conocer sus contenidos. Quienes han estudiado lo que publica la prensa mexicana se han concentrado en los diarios de circulación nacional (Hughes, 2006; Lawson, 2002; Merino y Ramírez, 2014; Casar y Márquez, 2017). Una excepción es el estudio de Stanig (2015), que analiza la cobertura de escándalos de corrupción a partir de una muestra aleatoria de periódicos estatales. Este trabajo toma como referencia la Base de Titulares de Medios Impresos Estatales (Base TIMIE), de elaboración propia, que sistematiza los contenidos de titulares de los dos diarios de mayor circulación<sup>6</sup> para cada una de las 31 entidades federativas,<sup>7</sup> en el periodo comprendido entre 2011 y 2013.<sup>8</sup> Para captar de manera significativa la esencia del contenido de los periódicos locales se tomaron las técnicas de muestreo propuestas por Fico, Lacy y Riffe (2005: 114), según las cuales para estudiar publicaciones de circulación diaria el análisis de una semana construida de forma aleatoria resulta estadísticamente significativa para inferir el contenido anual de esa publicación. Así, para cada año y cada diario se reconstruyó una semana de manera aleatoria, de tal modo que se analizaron 1 217 titulares.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Debido a las diferencias que existen en los códigos penales, tomamos la categoría amplia de los “delitos contra la reputación y la dignidad de las personas” cuya definición abarca “aquellos delitos en que el responsable hace manifestaciones públicas que afectan el honor y el buen nombre de las personas, mediante la imputación de hechos falsos, o la publicación de algunos verdaderos que no debieran haber sido del dominio público” (INEGI, 2012). En esta clasificación se incluyen los delitos de calumnia, injuria y difamación (o sus equivalentes estatales), que antes se codificaban por separado en estas estadísticas judiciales.

<sup>5</sup> Siguiendo la propuesta teórica, se asume que la prensa reacciona a la intimidación legal, por esta razón es que se toma el periodo 2010-2012.

<sup>6</sup> La lista de diarios está disponible para consulta bajo petición.

<sup>7</sup> Se deja fuera del análisis a los periódicos publicados en la Ciudad de México, porque el contenido de éstos está mucho más orientado hacia lo nacional que el de los diarios estatales. Además, consideramos que las diferencias entre las facultades del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y las de los gobernadores de los estados no hacen comparables las dinámicas entre gobierno y prensa que ocurren en ambos casos.

<sup>8</sup> Se utiliza este periodo por la disponibilidad de los datos sobre sentenciados por delitos contra el honor y de los propios periódicos estatales, a fin de tener una muestra lo más completa posible para todas las entidades federativas.

<sup>9</sup> En total, la base quedó integrada por un total de 1 302 fechas de ejemplares de diarios estatales para revisar, de los cuales fue imposible localizar 85, de modo que finalmente se estudiaron 1 217 ejemplares. La base está disponible bajo petición.

Como el interés principal de este trabajo está puesto en la labor de la prensa como vigilante de los gobernantes, es decir, en la perspectiva de la prensa como cuarto poder, me centro en tres tipos de titulares de orientación crítica, a saber, aquellos que: a) reportan situaciones negativas que suceden en la entidad federativa del diario aun sin que se mencionen responsables; b) señalan aspectos negativos de alguna política pública estatal concreta y, c) denuncian, acusan o exhiben comportamientos negativos de los funcionarios públicos estatales, incluido el gobernador, o utilizan adjetivos con connotación negativa (opaco, corrupto, represor, ineficiente, endeudado, cómplice, poco creíble). Aunque no pretendo establecer una equivalencia artificial entre estos titulares, cada uno contiene algún elemento potencial de la función de vigilancia: llama la atención sobre algún asunto de importancia pública (establecimiento de agenda), atribuye responsabilidades sobre situaciones indeseables, o denuncia irregularidades o ilegalidades cometidas por funcionarios públicos (Norris, 2014: 532; Waisbord, 2000: xix). Por esta razón, los titulares que cumplían con alguna de estas funciones se clasificaron como críticos.<sup>10</sup>

De acuerdo con la base, 14% de los titulares (178) contiene alguna crítica contra el gobierno o las políticas estatales.<sup>11</sup> En el gráfico 2 se presenta el número de titulares críticos por año para cada entidad. En promedio, durante el periodo se publicaron 2.6 titulares anuales por estado, señalando algún aspecto negativo de la entidad, las políticas o los funcionarios públicos. Los estados que presentan más titulares críticos son Jalisco, Nuevo León, Sinaloa y Chiapas, mientras que en Nayarit no se publicó ninguno en este periodo.

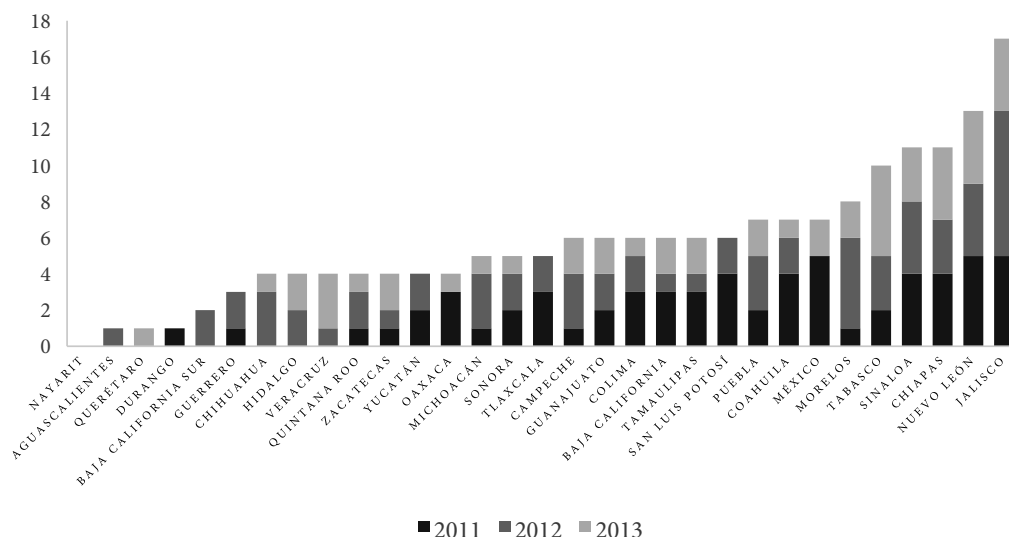
Lo más llamativo es que, si existiera una relación directa y lineal entre la intimidación legal y la disminución de crítica, el gráfico 2 sería un reflejo inverso del gráfico 1: donde hay más sentenciados por delitos contra la reputación esperaríamos encontrar menos crítica. Sin embargo, esta relación, exceptuando el caso de Nayarit, prácticamente no se cumple en ningún caso.

<sup>10</sup> Específicamente, según el libro de códigos utilizado para clasificar los titulares, los de tipo crítico abarcan: reportes de situaciones negativas que suceden en la entidad federativa de referencia sin un destinatario específico o al cual se alude de manera implícita o poco clara (ejemplo: “Feminicidios, la otra cara de la violencia en Sinaloa”); o bien, apreciaciones negativas (acciones críticas, como movilizaciones de protesta, bloqueos, plantones), aunque sean leves, hacia funcionarios públicos estatales de todos los niveles (incluso municipales) y todas las ramas de poder, entre ellos líderes, legisladores, funcionarios y activistas del partido del gobernador, excepto legisladores de oposición. Las críticas comprenden reportes sobre aspectos negativos del gobierno, aun sin que se haga valoración al respecto (Lawson, 2002).

<sup>11</sup> Otro 9% de los titulares (115) dirige críticas contra otros niveles de gobierno o actores de la oposición o de la sociedad civil, pero el grueso de la muestra corresponde a titulares no críticos (28%) o que no se refieren a temas políticos o estatales.

**Gráfico 2**

Número de titulares críticos hacia el gobierno o las políticas estatales por año



Fuente: elaboración propia.

### Análisis empírico

De acuerdo con la teoría propuesta, la efectividad de la intimidación legal para inhibir la publicación de crítica mediática no está en función de la severidad del marco legal, sino de la configuración contextual de actores estatales que pueden desempeñarse como aliados estratégicos de la prensa. Así, la reacción de la prensa cambia dependiendo de la presencia o ausencia de estos actores y no sólo de la intensidad de la estrategia de intimidación.

Para seguir la lógica de los dos escenarios propuestos consideré dos escenarios extremos: uno donde la ausencia absoluta de poderes judiciales independientes y congresos de oposición incrementa la probabilidad de que la estrategia de control resulte efectiva; y otro donde la presencia conjunta de estos actores, que pueden funcionar como aliados de la prensa, reduce la efectividad de esta estrategia para controlarla.

Para construir dos universos clasifiqué a los estados con base en dos variables: primera, composición del congreso (mayoría del partido de gobernador o no); y segunda, grado de independencia judicial. Para medir la independencia judicial tomé como referente la escala propuesta por Ríos y Soto (2017) para el nivel de independencia *de jure* de los poderes judi-

ciales estatales.<sup>12</sup> Según esta escala, que va del 0 al 6, se consideró baja independencia judicial aquellos casos que obtuvieron 3 o menos puntos y entornos con independencia media-alta a los que calificaron con más de 3 puntos. A partir de esta división, se construyó una variable dicotómica, que tomaba valor de 1 cuando la entidad presentaba alta independencia judicial y congresos dominados por la oposición, y 0 cuando estaba ausente alguna de estas condiciones, es decir, cuando no había ni independencia judicial ni congresos divididos; cuando había congresos divididos, pero el Poder Judicial contaba con baja independencia, o bien, cuando el Poder Judicial clasificaba como independiente, pero el Congreso estaba dominado por el partido del gobernador.

### Variable dependiente

La variable dependiente es la publicación de contenido crítico en los titulares que integran la Base TIMIE. De acuerdo con el énfasis en la función de vigilancia de la prensa, se construyó una variable dicotómica que se codifica como crítica (1) cuando: se publica información desfavorable del gobernador, del gobierno estatal en general o se señala algún problema en la entidad de referencia, aunque no se mencionen explícitamente responsables. El resto de titulares, incluidos los que no hablan de política o de la entidad de referencia, se codificaron como 0.<sup>13</sup>

### Variable independiente

La variable independiente de interés es la aplicación de la intimidación legal, medida con el número de sentenciados por delitos contra la reputación y la dignidad de las personas, según los registros del INEGI. Esta variable se prueba en dos contextos: donde simultáneamente hay poderes judiciales con independencia media-alta y congresos dominados por la oposición, y donde alguna de estas condiciones no se cumple. Se utiliza la versión “rezagada” de esta variable, asumiendo que las sentencias pasadas condicionan la publicación de crítica presente.

Esta medición tiene una limitante: no permite distinguir, entre los sentenciados, quiénes son periodistas y quiénes no lo son (por ejemplo, usuarios de Twitter, autores de blogs, locutores), o si las sentencias se refieren a conflictos entre particulares. Aun así, esta medición, aunque limitada, resulta útil si se le concibe como un *proxy*, pues da una idea de la

<sup>12</sup> Los autores consideran cuatro elementos institucionales para medir la independencia *de jure* de los poderes judiciales estatales, a partir de los procedimientos formalmente consignados en las constituciones estatales: las dinámicas de nombramiento de los jueces, el proceso de remoción de magistrados, la duración en el cargo y la especificación del número de magistrados en la Constitución.

<sup>13</sup> Esta variable dicotómica tiene una media de 0.15 y una desviación estándar de 0.35.

magnitud de las estrategias de intimidación legal que se practican en el estado y que, aunque no se apliquen directamente contra periodistas en todos los casos, suponen igualmente un instrumento de amenaza y disuasión. Al mismo tiempo, es una medida de la facilidad con la que se inicia un proceso judicial por delitos contra la reputación.

## Variables de control

También se consideraron otras variables que pueden estar relacionadas con la publicación de contenido crítico, las cuales se incluyeron como controles. En primer lugar, se probó la presencia de organizaciones sociales dedicadas a la promoción de los derechos humanos, que pueden actuar como aliadas de los medios, propiciando la publicación de contenido crítico,<sup>14</sup> en tanto proveen recursos de denuncia y defensa frente a los actos de intimidación, disminuyendo el efecto de parálisis. En segundo lugar, se probó el efecto de la urbanización, industrialización y crecimiento de las clases medias como fuerzas que pueden debilitar el sometimiento de los medios, de acuerdo con las teorías clásicas de la modernización. La forma de operacionalizarlas fue a través del PIB per cápita estatal. En tercer lugar, para controlar por la influencia de las características del mercado de diarios, se incluyeron dos variables: el “número efectivo de diarios”<sup>15</sup> estatales y el porcentaje de lectores de diarios en la entidad,<sup>16</sup> asumiendo que las condiciones de competencia y mayores audiencias motivarían la emisión de contenido crítico. En cuarto lugar, se buscó controlar por los efectos que producen las diferencias de los diarios sobre el tipo de contenido que publican: el porcentaje de mercado estatal que abarca su circulación y su pertenencia a asociaciones periodísticas nacionales.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Esta variable se obtiene a partir del número de organizaciones sociales dedicadas a defensa y protección de derechos humanos en la entidad de referencia, según el registro del Cemefi (2015). Se decidió utilizar el directorio de Cemefi porque tiene la ventaja de que, a diferencia de otros registros, como el que recopila la Secretaría de Gobernación, también contiene a las organizaciones que no han realizado el trámite para recibir donativos ni financiamientos federales. Esta situación es frecuente para agrupaciones que surgen espontáneamente frente a violaciones de derechos humanos, por lo que se considera que los datos de Cemefi reflejan de manera más precisa el panorama cívico estatal en esta materia.

<sup>15</sup> Dado que el número absoluto de diarios por entidad no es ilustrativo, se tomó el “número efectivo de periódicos” (NEP), homólogo al cálculo del número efectivo de partidos (Laakso y Taagepera, 1979):

$$NEP = 1 / \sum_{i=1}^N s_i^2$$

En este caso,  $s_i$  es la circulación que abarca cada periódico, como porcentaje del mercado estatal total.

<sup>16</sup> Según datos del entonces Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) para esos años.

<sup>17</sup> Estas variables se computaron a partir de la información incluida en el Padrón Nacional de Medios Impresos. Si bien este Padrón adolece de inexactitudes por la falta de verificación de las cifras sobre circulación que se incluyen, es a la fecha el único indicador con el que se cuenta para medir el volumen de los ejemplares de periódicos impresos que diariamente circulan.

Finalmente, se busca capturar el efecto que la violencia atribuida al crimen organizado tiene sobre el contenido de los diarios. Por un lado, la violencia criminal se ha asumido como factor de autocensura de los diarios (Artículo XIX, 2015; Freedom House, 2015), pero también podría ser un detonador de crítica: la violencia supone un elemento negativo más que se ha de reportar en la entidad. Las políticas implementadas por el gobernador –o la ausencia de ellas– para enfrentar al crimen organizado pueden ser una poderosa fuente de contenido crítico.<sup>18</sup>

## Modelo y resultados

Se estimaron los parámetros del modelo de respuesta binaria para titulares críticos por el método de máxima verosimilitud. Se ajustó un modelo logístico estratificado en dos contextos: uno para ausencia de aliados estratégicos, en el que tanto el Poder Judicial como el Congreso están alineados con los intereses del gobernador, y otro en el que están presentes; es decir, donde hay un Poder Judicial independiente y un Congreso dominado por la oposición. Sólo se incluyen los estados en los que la intimidación legal forma parte del repertorio de estrategias de manipulación de la prensa; es decir, aquéllos en los que los delitos contra el honor continúan incluidos en los códigos penales. Se realizan pruebas de una sola cola y ajustes de autocorrelación espacial por clústeres de errores estándar. Los resultados son los que se refieren en el cuadro 2.

El modelo confirma la hipótesis: la intimidación legal es capaz de paralizar la crítica cuando los aliados estratégicos están ausentes; en cambio, cuando están presentes, las leyes contra el honor efectivamente “congelan” la crítica. Es decir, cuando el gobernador cuenta con mayoría en el Congreso estatal y/o el Poder Judicial carece de independencia, la publicación de titulares críticos se reduce en 8.2% por cada sentenciado adicional. Por ejemplo, cuando se han sentenciado a diez personas por delitos contra el honor, la probabilidad de publicar crítica en contextos sin aliados es de 7%; en cambio, en contextos donde tanto la Legislatura como el Poder Judicial fungen como aliados, la probabilidad es de 15%.

Gráficamente, en los contextos donde la probabilidad de desatar reacciones favorables es baja (gráfico 3a), puede verse que la aparición de titulares críticos desciende significativamente conforme aumenta el número de sentenciados por delitos contra la reputación. Por el contrario, en donde la probabilidad de reacciones es alta (gráfico 3b), la línea de los titulares críticos es ascendente, respaldando las expectativas teóricas de que los aliados estratégicos minan el efecto de la intimidación para controlar a la prensa.

<sup>18</sup> El indicador utilizado es el número de homicidios con arma de fuego por estado/año, según las estadísticas del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

## Cuadro 2

Modelo *logit* para la efectividad de la intimidación legal sobre la publicación de crítica

Variable dependiente: publicación de titulares críticos						
	Ausencia de aliados judiciales y legislativos			Presencia de aliados judiciales y legislativos		
	Razón de momios	Coeficiente	p	Razón de momios	Coeficiente	p
Número de sentenciados	0.892*** (0.038)	-0.114*** (0.042)	0.004	1.023 (0.159)	0.023 (0.155)	0.442
Organizaciones de defensa de derechos humanos	1.016* (0.007)	0.016*** (0.007)	0.015	0.970*** (0.017)	-0.030*** (0.017)	0.039
Número “efectivo” de diarios en el estado	0.972 (0.032)	-0.028 (0.033)	0.198	1.057 (0.226)	0.056 (0.213)	0.398
PIB per cápita	0.999*** (0.0003)	-0.001*** (0.0003)	0.011	1.004* (0.003)	0.004* (0.003)	0.105
Porcentaje de lectores de periódicos	0.997 (0.013)	-0.003 (0.013)	0.405	1.005 (0.038)	0.005 (0.038)	0.450
Porcentaje del mercado que capta el diario	0.992 (0.021)	-0.008 (0.021)	0.350	0.974 (0.045)	-0.026 (0.047)	0.288
Pertenencia a asociaciones de editores	1.053 (0.307)	0.051 (0.292)	0.430	1.582 (0.792)	0.459 (0.501)	0.180
Ejecuciones atribuidas al narcotráfico	1.000 (0.0002)	0.000 (0.0002)	0.390	1.000 (0.001)	0.000 (0.001)	0.319
Constante	0.273 (0.378)	-1.300 (1.387)	0.175	0.108 (0.278)	-2.230 (2.584)	0.194
Clústeres por ajuste de errores estándar	24			8		
Pseudo R <sup>2</sup>	0.0358			0.0403		
N	895			280		

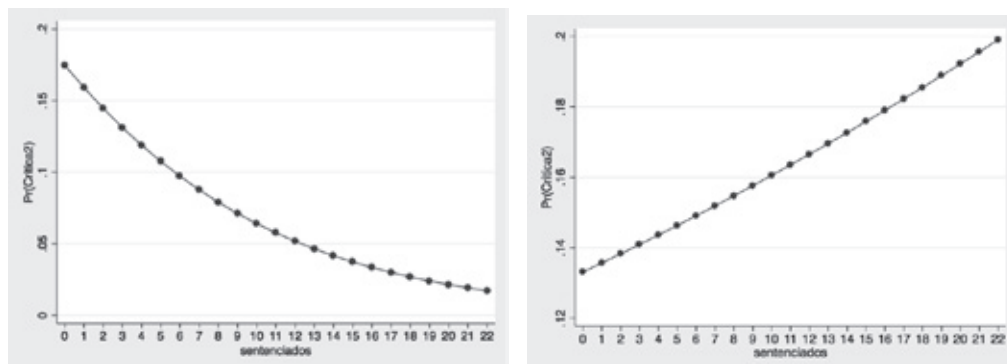
Fuente: elaboración propia.

Nota: como titulares críticos se consideraron: los que publican información desfavorable del gobernador, del gobierno estatal en general, o los que señalan algún problema en la entidad de referencia sin señalar responsables de manera explícita. Entre paréntesis se expresan los errores estándar robustos. (\*\*\*)  $p \leq 0.05$ ; \*\*  $p \leq 0.10$ ; \*  $p \leq 0.15$ )



### Gráfico 3

Efectividad de la intimidación legal según el tipo de contexto  
 (probabilidad de titulares críticos)



3a. Contexto sin aliados

3b. Contexto con aliados

Fuente: elaboración propia.

Con respecto a las variables de control, vemos que en ambos casos resulta significativa la presencia de organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos; sin embargo, la direccionalidad cambia. Estas organizaciones parecen ejercer un efecto supletorio: donde están “apagados” los contrapesos institucionales, las organizaciones sociales fungen como aliadas de los diarios críticos: se observa que, a mayor número de organizaciones, la publicación de crítica se incentiva 1%. Sin embargo, esto no ocurre donde es alta la probabilidad de reacciones adversas provenientes del Legislativo/Judicial.

Algo similar ocurre para el PIB per cápita: mejores condiciones socioeconómicas potencian ligeramente la emisión de crítica (0.04% más titulares críticos por cada mil pesos extra), pero sólo en contextos con alta probabilidad de reacciones adversas, y la reducen donde las reacciones son improbables. Una posible explicación de esto podría estar relacionada con el poder de las élites que caracteriza a los contextos autoritarios locales: donde hay poder económico, pero las ramas de gobierno están dominadas por el gobernador, se verifican juegos cerrados, por donde no se puede colar la posibilidad de reacciones adversas por el encarcelamiento o las multas impuestas a periodistas. Ninguna de las otras variables de control aparece estadísticamente relacionada con la emisión de crítica cuando construimos el modelo en torno a la estrategia de intimidación legal.

Si realizamos la división de contextos con base en estos actores –organizaciones sociales o condiciones socioeconómicas–, los resultados de los modelos demuestran que la presencia de organizaciones de defensa de derechos humanos o de las características asociadas con mejores contrapesos económicos no logran socavar el poder de manipulación de la estrate-

gia legal: la intimidación legal inhibe la publicación de titulares críticos, independientemente de que estén presentes o ausentes estos contrapesos. Tampoco hay diferencias si realizamos la división tomando como referencia la media del número efectivo de diarios en la entidad.

Cuando el gobernante decide encarcelar periodistas como estrategia de intimidación legal, aunque existan protestas y sanciones sociales, es muy probable que la lógica de intimidación persista hasta que no se impulse una reforma legislativa que derogue el marco normativo que le da sustento. Es decir, es preciso que la reacción adversa clave para minar la efectividad provenga del Poder Legislativo, pues de otro modo, la estrategia puede ser cuestionada, pero nunca al grado de perder efectividad.

## Conclusiones

La contrastación empírica de la propuesta teórica abre un panorama alternativo a los análisis que aluden a una relación directa entre mayor represión y menor crítica. Concebir a la prensa como actor pasivo y a las dinámicas entre gobierno y prensa como lineales y automáticas lleva a conclusiones incompletas e imprecisas.

Por el contrario, considerar a la prensa como actor con capacidad de agencia y recursos propios, inserto en un contexto complejo de actores e instituciones que pueden jugar en su contra, pero también a su favor, conduce a tomar con reserva el pesimismo sobre la libertad de prensa: incluso bajo dinámicas de manipulación es posible que ésta continúe realizando su labor de crítica y vigilancia al poder, si la configuración local de actores le provee de recursos que le permitan resistir los intentos de control.

Para la estrategia específica de intimidación mediante leyes de censura, este trabajo demostró que ni la existencia de marcos restrictivos (como propone Stanig, 2015) ni tampoco la utilización de éstos para reprimir a otro tipo de actores “incómodos” (por ejemplo, activistas, “blogueros” críticos o manifestantes) necesariamente producen escenarios de autocensura si están presentes los aliados que puedan activar mecanismos institucionales u otorgar de recursos estratégicos a la prensa para continuar desempeñando su función. Si bien estas intuiciones se probaron para el panorama estatal mexicano, la teoría permite generalizar a otros contextos y otras dinámicas de manipulación.

En cualquier caso, aunque insertar complejidad a las dinámicas entre prensa y gobierno abre la posibilidad de que existan escenarios de resistencia, las conclusiones de este trabajo están lejos de poder interpretarse necesariamente como buenas noticias. Hay casos notorios donde esta teoría se ha materializado, como el de la periodista Carmen Olsen, del estado de Baja California, acusada en 2013 de difamación y calumnia por haber denunciado vínculos entre el gobierno estatal y el crimen organizado. El caso tuvo una amplia cobertura mediática estatal y nacional: el gobierno no sólo fue criticado por los vínculos criminales,

sino también por el intento de controlar la crítica periodística. Un año después, el Congreso estatal, bajo una nueva correlación de fuerzas producto de las elecciones de ese año, derogó los delitos contra el honor y con ello se exoneró judicialmente a Olsen. Sin embargo, las situaciones en las que confluyen virtuosamente contrapesos legislativos y judiciales no suelen ser la norma.

Tener evidencia de que el efecto de parálisis está condicionado al entorno permitiría realizar un rediseño de las políticas públicas que se han puesto en marcha para proteger a los periodistas: los esfuerzos no deberían centrarse en controlar los instrumentos de manipulación, sino también en reconfigurar los entornos más amplios, en donde operan los aliados potenciales de la prensa. Considerar que la configuración contextual de actores puede respaldar la función crítica de la prensa en realidad fortalece la noción de esta última como un cuarto poder que se desempeña mejor si el resto de contrapesos también realizan su función.

## Sobre la autora

**MARÍA GRISEL SALAZAR REBOLLEDO** es licenciada en Política y Administración Pública por El Colegio de México, maestra en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca (España) y doctora en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Actualmente es profesora asociada en el CIDE, adscrita al Programa de Periodismo. Sus líneas de investigación son: medios de comunicación, autoritarismos subnacionales, transparencia y rendición de cuentas. Entre sus publicaciones recientes se encuentran: “¿Cuarto poder? Mercados, audiencias y contenidos en la prensa estatal mexicana” (*Política y Gobierno*, 2018); “Resistiendo el clientelismo. Publicidad gubernamental y subsistencia de la prensa crítica” (*Colombia Internacional*, 2018); “La solidez del cristal: la importancia del tiempo para explicar la calidad de las leyes de acceso a la información” (*Foro Internacional*, 2016) y “¿Debió el ‘nuevo IFAI’ promover de una acción de inconstitucionalidad contra la Ley Telecom? Comentarios en torno a la construcción de la confianza institucional” (*Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2015).

## Referencias bibliográficas

- Artículo XIX (2014) *Disentir en silencio: violencia contra la prensa y criminalización de la protesta*. México: Article 19.
- Artículo XIX (2015) *Estado de censura. Informe 2014*. México: Article 19.
- Boas, Taylor (2012) “Mass media and politics in Latin America” [en línea]. Manuscrito. Disponible en: <[http://people.bu.edu/tboas/media\\_LA.pdf](http://people.bu.edu/tboas/media_LA.pdf)> [Consultado el 29 de noviembre de 2017].
- Bohman, James (2010) “Democratising the global order. From communicative freedom to communicative power” *Review of International Studies*, 36 (2): 431-447.
- Canes-Wrone, Brandice y Michael C. Dorf (2015) “Measuring the chilling effect” *New York University Law Review* (90): 1095-1114.
- Casar, María Amparo y Javier Márquez (2017) “La corrupción en la prensa” *Nexos*, abril 1.
- Cemefi (2015) “Directorio de organizaciones acreditadas” [en línea]. México: Centro Mexicano para la Filantropía. Disponible en: <<https://www.cemefi.org/images/stories/directorios/>> [Consultado el 8 de enero de 2018].
- CIDH (1994) *Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CNDH (2016) *Recomendación general no. 24 sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México*, México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

- Cook, Philip y Conrad Heilman (2013) "Two types of self-censorship: Public and private" *Political Studies*, 61 (1): 178-196. DOI: [doi: 10.1111/j.1467-9248.2012.00957.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00957.x)
- Festenstein, Matthew (2015) "Self-censorship for democrats" *European Journal of Political Theory*, 17 (3): 324-342. DOI: [10.1177/1474885115587480](https://doi.org/10.1177/1474885115587480)
- Fico, Frederick; Lacy, Stephen y Daniel Riffe (2005) *Analyzing Media Messages. Using Quantitative Content Analysis in Research*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Freedom House (2015) *Freedom of the Press*. Washington, D.C.: Freedom House.
- Gartner, Scott y Patrick Regan (1996) "Threat and repression: The non-linear relationship between government and opposition violence" *Journal of Peace Research*, 33 (3): 273-287. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022343396033003003>
- Greenslade, Roy (2007) "The good news about bad news-it sells" *The Guardian* [en línea]. 4 de septiembre. Disponible en: <https://www.theguardian.com/media/greenslade/2007/sep/04/thegoodnewsaboutbadnews>.
- Guerrero, Manuel (2009) *The Emergence of Political Pluralism in Mexican Broadcasting: Economics over Politics*. Saarbrücken: VDM Publishing.
- Hallin, Daniel y Stylianos Papathanassopoulos (2002) "Political clientelism and the media: Southern Europe and Latin America in comparative perspective" *Media, Culture and Society* (24): 175-195. DOI: <https://doi.org/10.1177/016344370202400202>
- Hansen, Elizabeth (2000) *Muzzling the Watchdogs: An Empirical Study of Factors Associated with the Chilling Effect of Actual and Threatened Libel Suits on U.S. Daily Newspapers*. Lexington, Kentucky: University of Kentucky, tesis de doctorado.
- Hansen, Elizabeth y Roy Moore (1990) "Chilling the messenger: Impact of libel on community newspapers" *Newspapers Research Journal*, 11 (2): 86-99. DOI: <https://doi.org/10.1177/073953299001100208>
- Helmke, Gretchen y Jeffrey Staton (2010) "El rompecabezas de la política judicial en América Latina: una teoría sobre el litigio, las decisiones judiciales y los conflictos entre poderes" en Ríos, Julio y Gretchen Helmke (eds.), *Tribunales constitucionales en América Latina*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 514-563.
- Hughes, Sallie. (2006) *Newsroom in Conflict: Journalism and Democratization of Mexico*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Hughes, Sallie y Chappell Lawson (2005) "The barriers to media opening in Latin America" *Political Communication*, 22 (1): 9-25. DOI: <https://doi.org/10.1080/10584600590908410>
- INEGI (2012) "Clasificación estadística de delitos 2012" [en línea]. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825004061> [Consultado el 20 de noviembre de 2017].
- Jebril, Nael (2013) *Is Watchdog Journalism Satisfactory Journalism?* Oxford: University of Oxford Working Papers.

- Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979) "Effective number of parties: A measure with application to West Europe" *Comparative Political Studies*, 12 (1): 3-27. doi: <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>
- Lanza, Edison (2016) "Demandas contra periodistas: el uso de las leyes contra la libertad de expresión" en *Seminario sobre violencia y paz*. México: El Colegio de México, 1 de septiembre.
- Lawson, Chappell (2002) *Building the Fourth Estate. Democratization and the Rise of a Free Press in Mexico*. Los Angeles: University of California Press.
- Merino, Jose y Darío Ramírez (2014) "Por sus portadas los conoceréis" *Nexos* [en línea]. 1 de febrero. Disponible en: <<https://www.nexos.com.mx/?p=18349>>.
- Mill, John Stuart (1858)[1989] *On Liberty and Other Writting*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moustafa, Tamir (2007) "Law versus the State" en Moustafa, Tamir (ed.) *The Struggle for Constitutional Power*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-18.
- Moustafa, Tamir (2008) "Law and resistance in authoritarian states: The judicialization of politics in Egypt". en Gingsburg, Tom y Tamir Moustafa (eds.) *The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 132-155.
- Norris, Pippa (2014) "Watchdog journalism" en Bovens, Mark; Robert Goodin y Thomas Schillemanns (eds.) *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, pp. 525-553.
- Obijiofor, Levi; Richard Murray y Shailendra Singh (2016) "Changes in journalism in two post-authoritarian non-Western countries" *The International Communication Gazette*, 79 (4): 379-399. doi: <https://doi.org/10.1177/1748048516682147>
- Perkins, Michael (2001) "Violence against the press in Latin America: Protections and remedies in international law" *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 78 (2):275-290.
- Ríos-Figueroa, Julio (2007) "Fragmentation of power and the emergence of an effective judiciary in Mexico 1994-2002" *Latin American Politics and Society*, 49 (1): 31-57. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2007.tb00373.x>
- Ríos-Figueroa, Julio, y Luis Fernando Soto, (2017) "Competencia electoral e independencia judicial en los estados de México, 1985-2014" *Revista Mexicana de Sociología*, 79 (2): 287-318. doi: <http://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.2017.2.57664>
- Salazar, Grisel (2018) "¿Cuarto poder? Mercados, audiencias y contenidos en la prensa estatal mexicana" *Política y Gobierno*, 25 (1): 125-152.
- Schedler, Andreas (1999) "Conceptualizing accountability" en Schedler, Andreas; Larry Diamond y Marc Plattner (eds.) *The Self-Restraining State*. Londres: Lynne Rienner, pp. 13-28.
- Schedler, Andreas (2013) *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford: Oxford University Press.
- Schudson, Michael (2003) *The Sociology of the News*. Nueva York: Northon and Company.

- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (2000) "Societal accountability in Latin America" *Journal of Democracy*, 11 (4): 147-158.
- Stanig, Piero (2009) *Essays on Political Corruption and Media Freedom*. Columbia University.
- Stanig, Piero (2015) "Regulation of Speech and media coverage of corruption: An empirical analysis of the Mexican press" *American Journal of Political Science*, 59 (1): 175-193. DOI: <https://doi.org/10.1111/ajps.12110>
- Stein, Elizabeth y Marisa Kellam. (2015) "Silencing critics. Why and how presidents restrict media freedom in democracies" *Comparative Political Studies*, 49 (1): 36-77. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414015592644>.
- Suprema Corte de Estados Unidos (1967) "Walker v. City of Birmingham, 388 U.S. 307" *Justia. US Supreme Court* [en línea]. Disponible en: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/388/307/>.
- Tsebelis, George (1990) *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Vanberg, Georg (2005) *The Politics of Constitutional Review in Germany*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Waisbord, Silvio (2000) *Watchdog Journalism in South America. News, Accountability and Democracy*. Nueva York: Columbia University Press.
- Zaller, John (1992) *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Nueva York: Cambridge University Press.